

Un vistazo a la actualidad y perspectivas de las relaciones iberoamericanas

Presentación de Enrique V. Iglesias
Secretario General Iberoamericano - SEGIB

María Salvadora Ortiz Ortiz
Compiladora

CEXECI
2013

Edita: CEEXCI

Centro Extremeño de Estudios
y Cooperación con Iberoamérica
www.cexeci.org

Colección Pensamiento Iberoamericano, 6

Consejo Editorial: Joaquín Texeira Quirós, María Salvadora Ortíz y María Bardají
Gálvez

Ilustración de portada: Imagen utilizada con el permiso del Aula Universitaria
Iberoamericana (AUI) de la Universidad de Cádiz.
<http://www.aulaiberoamericana.es/>

Diseño de la colección: Guadalupe López y José Luis Forte

Transcripción, corrección filológica y de estilo: Rodrigo Soto

Colaboradora en la edición: Mercedes Vázquez Bello, Consultora PNUD-SEGIB

ISBN:

Depósito Legal: BA-

Imprime: Indugrafic. Badajoz

TABLA DE CONTENIDOS

Presentación

ENRIQUE V. IGLESIAS, *Secretario General Iberoamericano (SEGIB)* 11

Prólogo

JESÚS MANUEL GRACIA ALDAZ, *Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno de España*.....

PEDRO TOMÁS NEVADO BATALLA, *Consejero de Administración Pública, Gobierno de Extremadura*.....

Introducción

MARÍA SALVADORA ORTIZ ORTIZ, *Directora de la División de Relaciones Externas (SEGIB)*.....

Palabras de Inauguración

ENRIQUE V. IGLESIAS, *Secretario General Iberoamericano (SEGIB)*

TOMÁS POVEDA, *Director General de Casa de América*

Capítulo I - Reflexiones de dos Presidentes

JOSÉ MARÍA AZNAR, *Ex Presidente del Gobierno de España*.....

FELIPE GONZÁLEZ, *Ex Presidente del Gobierno de España*.....

Capítulo II - Presente y Futuro del Espacio Iberoamericano

Una trayectoria compartida

MIGUEL ÁNGEL CORTÉS, *Ex Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Gobierno de España*.....

Las Cumbres y el Acervo Iberoamericano ante el nuevo escenario latinoamericano

CELESTINO DEL ARENAL, *Catedrático de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid*.....

Los desvelos de un abuelo

JORGE ALBERTO LOZOYA, *Ex Secretario de Cooperación Iberoamericana y Embajador de México en Malasia*.....

La SEGIB: siete años después

EDMUNDO JARQUÍN, *abogado y economista, especializado en políticas públicas y temas de reforma del Estado*

Las relaciones iberoamericanas ante un nuevo escenario

HERALDO MUÑOZ, *Subsecretario General de las Naciones Unidas, Administrador Auxiliar del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Director Regional del Bureau para América Latina y el Caribe*.....

Nuestro lugar en el mundo

FERNANDO GARCÍA CASAS, *Director de Gabinete del Secretario General Iberoamericano (SEGIB)*.....

La identidad común como activo político

PABLO GÓMEZ DE OLEA, *Director General para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.....

Capítulo III - La renovación del papel de las Cumbres

El espacio iberoamericano y la próxima Cumbre UE – CELAC

RODRIGO GAETE VIDAL, *Director General Adjunto para Asuntos Bilaterales, Alto Funcionario para la Cumbre CELAC-UE, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*.....

De familiares y de socios

PETER HAKIM, *Presidente Emérito del Diálogo Interamericano*.....

La comunidad iberoamericana y los desafíos europeos y globales

LUÍS FILIPE MARQUES AMADO, *Ex Ministro Negócios Estrangeiros de Portugal*

Iberoamérica, potencia cultural

ALDO FERRER, *Embajador de Argentina en Francia*

Acuerdos duros y acuerdos blandos

ENRIQUE V. IGLESIAS, *Secretario General Iberoamericano*

Capítulo IV - La renovación de la cooperación iberoamericana en sus dimensiones sociales, económicas y culturales

América Latina y el Caribe e Iberoamérica: panorama, desafíos y oportunidades

ALICIA BÁRCENA, *Secretaria Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*

Iberoamérica y las tendencias de la cooperación internacional y el desarrollo global

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA, *Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*

Hora de pensar en realidades

CARLOS MATEO BALMELLI, *Ex Presidente del Congreso y Ex Senador de la República del Paraguay*

La Integración Académica en el Espacio Iberoamericano

PEDRO DALLARI, *Vice-director del Instituto de Relaciones Internacionales y profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo*

Cambios estructurales en América Latina: El caso de Brasil

VANESSA PETRELLI CORREA, *Presidenta del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA)*

El sistema de Cooperación Iberoamericano: los retos de la agenda de la eficacia y su lugar en el espacio post-Busán

LAURA RUIZ JIMÉNEZ, *Gestora del Fondo de Cooperación de la AECID en la SEGIB, COMJIB, OISS y OIJ*

La Cooperación Sur – Sur en el Sistema de Ayuda post-Busán

MARTÍN RIVERO ILLA, *Director Ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)*

Repensar la cooperación iberoamericana

JOSETTE ALTMANN BORBÓN, *Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Secretaría General*.....

Capítulo V - La interacción de Iberoamérica hoy con los espacios regionales latinoamericanos y europeos

La nueva Europa y América Latina

JOSÉ IGNACIO SALAFRANCA, *Diputado al Parlamento Europeo y Presidente de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana (EUROLAT)*.....

La interacción de la Conferencia Iberoamericana con los espacios regionales latinoamericanos y europeos

JOSÉ ANTONIO ZABALGOITIA, *Director General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos, Secretaría de Relaciones Exteriores de México*.....

Iberoamérica y el mundo atlántico

CARLOS MALAMUD, *Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano*.....

La Comunidad Iberoamericana en el Sistema Internacional: Límites, Potencial, Perspectivas

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA, *profesor de la Universidad de Costa Rica*.....

Capítulo VI - Iberoamérica en el mundo del mañana

La compleja construcción de una relación renovada: de la divergencia a la construcción de convergencias

FRANCISCO ROJAS ARAVENA, *Ex Secretario de FLACSO, Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrech y especialista en Relaciones Internacionales Y Seguridad Internacional*.....

Proyectando la Comunidad Iberoamericana al nuevo mundo

SUSANNE GRATIUS, *investigadora senior en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE*.....

Por la actualización de la agenda iberoamericana

LOURDES ARANDA BEZAURY, *Subsecretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos*.....

El Derecho Internacional: una dimensión de la cultura iberoamericana

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAÚNDE, *Ex Ministro de Relaciones Exteriores del Perú*.....

El horizonte Iberoamericano

ANTONIO ROMERO GÓMEZ, *Profesor Titular del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de la Habana (UH) y Jefe del Departamento de Comercio Internacional e Integración del CIEI*.....

Las cumbres Iberoamericanas: reflexiones a ambos lados

MIGUEL HAKIM, *Coordinador Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos. Gobierno del Estado de Puebla*.....

Recuperar el ánimus societatis Iberoamericano

GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO, *Director para Europa del Banco de Desarrollo de América Latina – CAF y Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia*.....

De la Conferencia Iberoamericana a la Comunidad Iberoamericana

RAFAEL ESTRELLA, *Vicepresidente del Real Instituto Elcano y Presidente de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI)*.....

Conclusiones

TOMÁS POVEDA, *Director General de Casa de América*.....

PABLO GÓMEZ DE OLEA, *Director General para Iberoamérica, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno de España*.....

ENRIQUE V. IGLESIAS, *Secretario General Iberoamericano (SEGIB)*.....

IBEROAMÉRICA Y LAS TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO GLOBAL

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA¹²

*Profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de
Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense
de Madrid*

Resumen

El sistema internacional y las agendas del desarrollo global están atravesando un periodo de cambio rápido y de gran intensidad. La Iberoamérica contemporánea es un agrupamiento regional más diverso y heterogéneo que en sus orígenes, y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida por Naciones Unidas de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia expirará en 2015. Este capítulo examina brevemente las tendencias de cambio que afectan a la comunidad Iberoamericana a partir del ascenso y creciente diferenciación interna de América Latina, así como las que se derivan de la crisis europea; la redefinición de sus agendas de desarrollo, en

¹² Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Correo-e: sanahuja@cps.ucm.es

tanto región de renta media, en un contexto global en el que se debaten cuáles han de ser las metas y las políticas de desarrollo futuras; y el papel que ha jugado y puede jugar la cooperación iberoamericana, desde su especificidad, realizaciones y potencial, en la conformación del espacio y la Comunidad Iberoamericana y, más allá de ello, en la gobernanza global del desarrollo.

--

América Latina: ascenso, diferenciación y reequilibrio de las relaciones en el ámbito iberoamericano y con la UE

América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional, cuyo centro de gravedad comienza a desplazarse desde el área noratlántica hacia la de Asia-Pacífico. En ese contexto, la región experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE, y en particular la que sufren España y Portugal han significado un importante reequilibrio tanto en el seno de la Comunidad Iberoamericana, como las relaciones birregionales

entre América Latina y el Caribe y la UE, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías¹³. La UE atraviesa una crisis, la más grave desde su creación, que pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para otros actores. Durante años, América Latina y el Caribe vieron en la UE un referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social, o los equilibrios entre Estado, sociedad y mercado, por ejemplo en materia regulatoria o fiscal. Sin embargo, a causa de la crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Como consecuencia de todo lo anterior, la UE está cada vez menos en condiciones de dar lecciones, y los consejos parecen venir del otro lado del Atlántico, como atestiguan, por ejemplo, las declaraciones de los líderes latinoamericanos y en particular de la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, que en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz recomendó a España y Portugal y al conjunto de la UE algunas de las fórmulas económicas aplicadas en su propio país para contribuir a la salida de la crisis. Los consejos que dio, entre otros, al Gobierno de Mariano Rajoy para dinamizar la maltrecha economía española también reflejan la nueva relación de poder de la comunidad iberoamericana, que pone en cuestión las lógicas de la cooperación inter-regional. Por otro lado, si tanto España y Portugal como la UE en su conjunto han sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz,

¹³ Un examen más amplio de esta cuestión en Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (Ed.) *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150, y en Gratiús, S. y Sanahuja, J. A. (2013), “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, *Política Exterior* nº 151, enero-febrero, pp. 144-154

la democratización y el desarrollo, América Latina parece ahora capaz de asumirlos por sí sola, ya que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, y nuevos agrupamientos regionales que buscan incrementar su autonomía, como CELAC o UNASUR. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

El ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen al interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las denominadas “trampas de renta media” (*middle income traps*). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y a los riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del “Consenso de Washington”. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados

de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “post-consenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de los 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “Socialismo del Siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado “Consenso de Brasilia”.

De igual manera, se observan tendencias diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio suramericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional, y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia

un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, o a lo que cabría denominar la “repolitización” del regionalismo y la integración regional. El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Arco del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, tratando de ubicar a sus miembros en las cadenas productivas globales que tienen su centro en la esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del “regionalismo post-liberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP)¹⁴.

¹⁴ Sobre esta cuestión, véase, entre otros, Sanahuja, J. A. (2012), “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini junio (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires, CRIES, pp. 19-72; L. McDonald y A. Tuckert (eds.), *Postneoliberalism in the Americas*. Londres, Palgrave Macmillan; y

Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe: entre los objetivos del milenio, las agendas de renta media y la cooperación sur-sur

La redefinición transnacional de las agendas del desarrollo y la cooperación

Los procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo, que limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el medio ambiente o los mercados alimentarios. Como ha señalado Ulrich Beck, en muchos ámbitos, para ser efectivas, las políticas nacionales de desarrollo habrán de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de bienes públicos globales y/o regionales.

A causa de este proceso de transnacionalización de la agenda de desarrollo, las políticas de cooperación ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones norte-sur en el que en gran medida están basadas. Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) norte-sur y sus agendas de eficacia. Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda.

D. Tussie y P. Rigiroszi (eds.), *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht, Springer.

En esa política global de desarrollo el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales retos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye sólo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo —comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, o la paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario. En esos objetivos de coherencia de políticas no solo son relevantes las políticas nacionales, los actores internos y las dinámicas endógenas que promuevan una actuación más coherente y efectiva a favor del desarrollo. Una variable importante son las normas y estándares internacionales, adoptadas en marcos regionales y globales. En la medida que se amoldan a esas normas y estándares —es decir, al “regionalizarse” o “multilateralizarse”—, las políticas nacionales de cooperación y desarrollo podrán situarse en marcos de gobernanza regional y global del desarrollo que promuevan su coherencia y efectividad.

Más allá de los ODM: las agendas de desarrollo de los países de renta media de América Latina

Por contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los ODM y sus metas de reducción de la pobreza han tenido una indudable relevancia para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia, regiones que han ido recibiendo más AOD en desmedro de la que se concedía a América Latina¹⁵. A la postre esa agenda, a menu-

¹⁵ Sanahuja, J. A. (2011), “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano* n° 8, pp. 195-222

do interpretada de forma reduccionista, responde a las agendas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que, como se indicó, el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la IED tendrían tanta o más importancia que la AOD.

Algo similar puede decirse de la denominada “agenda de eficacia de la ayuda”, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas, o exportaciones de armas.

En un proceso de “repolitización” de la agenda de eficacia, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado, donantes emergentes...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación al desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones norte-sur y el ascenso de los países emergentes. En el Foro de Alto Nivel de Busan (2011) se trataron estas cuestiones, reconociéndose el papel de la cooperación sur-sur (CSS), y la necesidad de una asociación global para un desarrollo eficaz más allá de los tradicionales patrones norte-sur de la ayuda al desarrollo.

En este contexto, hay que destacar de nuevo la relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media. Conforme a lo ya indicado, una política de cooperación adaptada a los desafíos de los PRM debería centrarse en agendas más amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”, y redirigir la AOD a objetivos relevantes dentro de esa agenda. En los más pobres y en algunos PRMB puede seguir siendo necesario que la AOD se oriente a financiar gasto social, pero en los otros habría otras prioridades. Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los siguientes ámbitos¹⁶:

- *Fortalecimiento institucional para la cohesión social*: la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base

¹⁶ Un examen más amplio de esta cuestión en el estudio de Morazán, P. (dir.), FIIAPP, Sanahuja, J. A. y Ayllón, B. (2012), *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas.

fiscal, mejorar la efectividad, la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales, con las ya mencionadas lógicas que simultanean inversión social y redistribución de la riqueza, y las políticas que promuevan el empleo decente, son elementos clave para promover la cohesión social; también los son las mejora de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, para gestionar conflictos distributivos, y para regular adecuadamente los mercados a favor del interés general.

- *Mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos.* El regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave para los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la mejora de la competitividad, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Entre ellas destacaría la convergencia macroeconómica y las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+I. En este contexto es relevante la “cooperación económica avanzada” para promover la calidad social y ambiental de los elevados flujos de IED que recibe la región. Se requiere también una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos —sea la integración regional sur-sur o los TLC sur-norte— que aseguren el acceso a mercados, alienten la inversión de calidad, e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio para políticas activas que atenúen los costes del ajuste e impulsen la transformación productiva.

Tendencias entre los donantes: el caso europeo

En este contexto, cabe observar la tenencia de algunos donantes importantes a reducir su ayuda al desarrollo a la región, aunque ello no signifique necesariamente que se asuman las agendas y políticas de cooperación con los países de renta media. Un caso significativo es el de la UE, que junto con sus Estados miembros es con notable diferencia el principal donante de AOD a la región. A través del llamado “Programa para el cambio”, vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los “Estados frágiles”. En este enfoque tiene un papel clave el criterio de diferenciación, que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales, y no en el rol tradicional de receptores de AOD “clásica”. Por ello, la ayuda deberá concentrarse en los países más pobres —en particular, en África subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos para la UE. A partir de esas prioridades se partirá, como criterios de asignación de la ayuda, de las necesidades de desarrollo, de criterios de vulnerabilidad y fragilidad, del acceso a fuentes de financiación y la capacidad de movilizar recursos internos y externos, el compromiso de cada país con las reformas, y el “valor añadido” que pueda aportar la UE.

Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, incluyendo India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma, se “graduarían” como receptores de ayuda de la UE con lo que solo quedarían 6 países latinoamericanos como recepto-

res de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE¹⁷.

La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, se “gradúa” como beneficiarios a los PRMA. Junto a países como México y Chile, que disfrutaban de un régimen distinto con sus acuerdos de asociación con la UE, en 2014 dejarán de ser beneficiarios del SPG Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela.

La drástica reducción de la ayuda de la UE a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores. Los países “graduados” podrán acogerse a programas regionales relacionados con riesgos globales y seguirán siendo beneficiarios potenciales de ayuda del programa de “autoridades locales y sociedad civil”, para ONG y actores descentralizados, y del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, se les excluye del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el que cuenta con más recursos, y solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del “Instrumento de Asociación”, destinado a todos los países de mayor renta, que solo representa 1,2% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas

¹⁷ Los países en los que se suprimiría la ayuda bilateral, según la propuesta de la Comisión, serían los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Quedarían como países elegibles Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Véase Comisión Europea (2011), *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.

internacionales de desarrollo. La propuesta de la Comisión ha sido objetada desde América Latina, y en especial desde algunos los PRMA que se “graduarán”, si bien otros la han acogido con satisfacción, valorándola como un reconocimiento de su ascenso económico y social de su nueva identidad internacional como “países emergentes”. Como se indicó, con alrededor de 750 millones de euros anuales, la ayuda actual de las instituciones comunitarias es muy pequeña respecto a otras vías de financiación del desarrollo a las que accede la región, que además disfruta de un ciclo de bonanza en las exportaciones de materias primas. Pero que se pueda prescindir de esos fondos no significa que no exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior.

Por lo tanto, lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes, en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión “diferenciación” no parece significar “otra” cooperación, sino su rápida desaparición. No se trata solamente de la cooperación de las instituciones de la UE, pues la mayor parte de los Estados miembros, con la notable excepción de España, se han retirado de la región. Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado: como ha señalado el Parlamento Europeo o el análisis académico, se trata de un indicador muy pobre, que enmascara los problemas aún presentes de desigualdad; y que no tiene presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos¹⁸. En

¹⁸ Véase, por ejemplo, la propuesta alternativa de Tezanos, S. (2012), *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación del análisis de la distribución de la asistencia para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL; LC/L. 3507, julio.

particular, de las propuestas de la Comisión parecen desprenderse que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopta un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, y se desentiende de estas cuestiones pese a que, según el Tratado de Lisboa, son principios fundamentales de su acción exterior¹⁹. A la postre, la UE parece no haber asumido una estrategia de cooperación con los PRM que pueda ser relevante para reducir la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional” tiene gran relevancia.

Pese a estas carencias, el “Programa para el Cambio” ofrece significativas oportunidades para reorientar la cooperación de la UE hacia nuevas prioridades, más relevantes para los PRM de América Latina. Como objetivos novedosos, se proponen acciones para afrontar conjuntamente los riesgos globales y mejorar la provisión de bienes públicos globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal. En particular, los países “graduados” de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a los programas temáticos de ese instrumento orientados a “bienes públicos y riesgos globales”, como medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones, o agricultura. Por ello, la cooperación regional de la UE constituye una oportunidad para promover al agenda de cooperación con PRM, y apoyar las propuestas de la Asociación estratégica birregional en áreas como cambio climático, medio ambiente y energía; en las políticas de I+D+I, y en particular la conformación del espacio euro-latinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y en materia de cohesión social y apoyo a la integración regional y el regionalismo. La es-

¹⁹ Furness, M. y Negre, M. (2012), “Can the EU help developing countries fight inequality?”, Bonn, German Development Institute (DIE), disponible en <http://www.europesworld.org>

trategia de la UE, basada en la firma de Acuerdos de Asociación, aún supone oportunidades y retos de gran magnitud en lo referido al comercio y las inversiones de calidad social y ambiental, que exigen mecanismos de apoyo a las políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a los países de renta media.

El ascenso de la cooperación sur-sur en el ámbito iberoamericano: nuevos actores e instrumentos

En este panorama hay que ubicar, por último, la creciente relevancia de la cooperación sur-sur. El ascenso de la región y en particular de algunos países se observa también en su creciente implicación en mecanismos de cooperación sur-sur (CSS), en muchos casos como expresión de nuevas visiones del regionalismo. Con ello, un buen número de países deja atrás su tradicional estatus de receptores de AOD. En América Latina y el Caribe, en particular, la CSS ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones realizadas, como en los recursos movilizados. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales²⁰.

Hay pruebas suficientes de que la CSS desplegada en la región tiene ventajas sobre la cooperación norte-sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad, y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo de la región, utilizar instrumentos innovadores, y facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto positivo en desarrollo de algunos programas está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación norte-sur por respon-

²⁰ Véanse al respecto los informes anuales sobre la cooperación sur-sur en Iberoamérica, elaborados por SEGIB.

der a intereses no explicitados de política exterior también se pueden dirigir a la CSS, y sería cínico o ingenuo ignorar que en América Latina la CSS también responde a esos intereses, y no solo a sus valores y principios declarados. Por ello, aunque pueda conceptualizarse como mecanismo de solidaridad política, y no de cooperación al desarrollo según los parámetros convencionales, la CSS de América Latina y el Caribe no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública. No se trata, como se ha alegado, de agendas impuestas desde el Norte, sino de cuestiones que la CSS ha de asumir por elementales razones de responsabilidad democrática, y de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la reforma de la gobernanza global de la ayuda.

En este contexto, tanto para la cooperación bilateral de España y Portugal, como para la cooperación de la UE, es necesario abordar adecuadamente la realidad de la CSS de América Latina y el Caribe, y en particular la puesta en marcha de mecanismos de cooperación triangular, como ya está ocurriendo con la cooperación española y de otros Estados miembros. Es necesario, por el lado europeo, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD.

Más allá de 2015: Iberoamérica y la agenda global de desarrollo post-ODM

Las tendencias antes reseñadas no pueden separarse del debate más amplio sobre el futuro de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo después de 2015, y en cierta manera anuncian tendencias que debieran ser motivo de preocupación por parte de América Latina y el Caribe, de la Comunidad Iberoamericana y de aquellos Estados que, como España, promueven una agenda de desarrollo diferenciada para los PRM.

En ese debate se observan tres grandes enfoques, que se presentan de manera estilizada:

- El enfoque minimalista, que podría denominarse “ODM-*redux*”: dando continuidad a los ODM, se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre, a necesidades sociales básicas —nutrición, agua potable y saneamiento, educación primaria, inmunización...—, dando prioridad a los países más pobres de África subsahariana y Asia meridional y sudoriental. Aunque este enfoque responde a imperativos ineludibles de dignidad humana, se trata de una agenda muy limitada, que gira en torno a las transferencias de AOD y no a otros instrumentos de desarrollo, deja fuera de la agenda los problemas de pobreza no extrema y de desigualdad, así como a los PRM de América Latina, tanto como países en desarrollo, como en su papel potencial de donantes. Las opciones de la UE y su limitada interpretación del principio de diferenciación, respaldadas por un amplio grupo de Estados miembros, anuncian o prefiguran este enfoque.
- Un enfoque “securitizado” de la ayuda centrado en los Estados frágiles. Este enfoque se centraría en los problemas de la fragilidad estatal, en una visión “securitizada” que subordinaría la ayuda externa a los imperativos de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional, o el control migratorio, al definir la inmigración como problema de seguridad, más que de regulación de los mercados laborales. Este enfoque, aunque no tan visible ya muy afianzado si se atiende al peso de los “Estados frágiles” en la distribución mundial de la AOD, solo daría prioridad a algunos países de la región, como Haití, Guatemala o Honduras, los más afectados por esas realidades, al margen de una visión más amplia de desarrollo.
- Una agenda amplia de desarrollo eficaz, siguiendo la estela de la Declaración de Busan (2011), junto con otras

propuestas de Naciones Unidas, y de la agenda de desarrollo del G-20. Esta agenda, que podría denominarse “Asociación global para el desarrollo”, abarcaría, además de la ayuda, una mejor regulación del comercio, las inversiones, la migración o la transferencia de tecnología; la gestión de riesgos globales; una adecuada provisión de bienes públicos internacionales, y una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo. Junto a la pobreza extrema, esta agenda también abordaría los persistentes problemas de pobreza no extrema, de desigualdad y exclusión, con enfoques de cohesión social en los que convergen agendas de política social, por un lado, y de ciudadanía y gobernanza democrática, por otro. Esta agenda no excluye, sino que sitúa en un enfoque más amplio las dos anteriores; permite además contemplar los retos diferenciados de desarrollo de los PRM, así como su mayor potencial para contribuir a la provisión de bienes públicos globales, y movilizar recursos propios a través de la CSS.

En este último enfoque de “Asociación global para el desarrollo”, América Latina y el Caribe, así como los mecanismos de cooperación de la Conferencia Iberoamericana, pueden jugar un papel más destacado. Por ello, esta agenda amplia de cooperación puede configurarse como uno de los ámbitos de concertación política de América Latina y el Caribe, así como del espacio iberoamericano.

La singularidad y aportaciones de la cooperación iberoamericana y las agendas del desarrollo global

Con más de dos décadas de existencia, la cooperación iberoamericana ha gestado un particular modelo de actuación que integra elementos característicos de la cooperación internacio-

nal, articulada en torno a la definición de intereses comunes, y de la cooperación al desarrollo, basada en la transferencia de recursos financieros y asistencia técnica. Ese modelo se corresponde con los “nuevos regionalismos” que caracterizan al actual sistema internacional. Como tal, responde a necesidades de seguridad, gobernación, bienestar económico, cohesión social, y construcción de las identidades individuales y colectivas a las que, a causa de la globalización, ya no puede responder plenamente el Estado nación, u otras organizaciones internacionales clásicas. En ese marco “regionalista”, se puede argüir que la cooperación iberoamericana contribuiría a la provisión de “bienes públicos” de alcance regional en los ámbitos en los que la Comunidad Iberoamericana es más relevante, como la educación, la ciencia y la cultura, la construcción de las identidades comunes, y la formación de los consensos políticos que contribuyen a la gobernación interna y del sistema internacional. En ese sentido, la cooperación iberoamericana sería la expresión de un “multilateralismo cooperativo” y no responde al patrón clásico “norte-sur” de la ayuda al desarrollo²¹.

En consonancia con todo lo anterior, ese modelo de cooperación tiene un marcado carácter multilateral y en lo que se refiere a la definición de las prioridades y los programas, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, las instancias intermedias que se han establecido —sean conferencias ministeriales o reuniones de responsables nacionales de cooperación— y la aplicación del principio de corresponsabilidad permiten establecer una relación más horizontal entre España, como principal donante, y los países receptores, que la que puede encontrarse en otras

²¹ Para un mayor desarrollo de esta cuestión, véase Sanahuja, J. A. (2005), “Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1991-2005”, C. Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, Madrid, Siglo XXI / Fundación Carolina, 2005, pp. 143-175. Véase también Rojas Aravena, F. (ed.) (2000): *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*. Caracas: Nueva Sociedad/FLACSO Chile.

modalidades clásicas de cooperación. A título comparativo, esa relación no se observa entre la UE y los países latinoamericanos. En ese marco, las Cumbres UE-América Latina fijan prioridades, pero es la UE y en particular la Comisión, a través de sus competencias delegadas, la que determina de manera unilateral el contenido y orientación de los programas, en el marco de su política de cooperación al desarrollo.

Las particularidades de la cooperación iberoamericana se establecen en un momento temprano, coincidiendo con el lanzamiento de un buen número de programas concretos, mediante la adopción del Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana en la V Cumbre Iberoamericana del año 1995, conocido como “Convenio de Bariloche”. Con este Convenio se intentó establecer un “Sistema Iberoamericano de Cooperación” basado en una serie de principios ordenadores, y un procedimiento de presentación y aprobación de los programas e iniciativas para asegurar su viabilidad y otorgarles el respaldo político de las Cumbres Iberoamericanas. Según el Convenio, los programas y proyectos adoptados en el marco de las Cumbres deberían responder a los siguientes principios y criterios:

- a) Carácter multilateral: deberá ser aprobada por las Cumbres, y para ello ha de contar con el respaldo de un número suficiente de países. En concreto, se estableció un mínimo de tres países para impulsar una iniciativa, y un mínimo de siete para ser presentado en la Cumbre.
- b) Especificidad: la cooperación es específica del espacio iberoamericano, no superponiéndose a otros marcos, y debe favorecer la identidad iberoamericana.
- c) Orientación sectorial: se centrará en los ámbitos de la educación, la cultura y la ciencia y la tecnología.
- d) Solidaridad: será la respuesta a problemas comunes y reconocerá los distintos niveles de desarrollo.
- e) Corresponsabilidad: será cofinanciada por los distintos Estados participantes.

- f) Carácter operativo.
- g) Viabilidad, ya que partirá de compromisos financieros expresos.
- h) Descentralización: de ser necesario, los programas establecerán acuerdos específicos para su ejecución, y su propia unidad técnica de gestión.

En el decenio de 2000 ese sistema conoció un notable desarrollo, con el establecimiento de una Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya creación se decide en la VIII Cumbre (Oporto, 1998), y se formaliza en la IX Cumbre (La Habana, 1999), a través de un Protocolo al Convenio de Bariloche²². La SECIB, que comenzó a operar en 2000, tenía como objetivos coordinar y dar seguimiento a la ejecución de los programas de cooperación, apoyando a los Responsables Nacionales de Cooperación; articular las redes de cooperación existentes entre instituciones de los Estados Iberoamericanos; aunar los esfuerzos financieros, explorando posibilidades de movilizar recursos adicionales; evaluar la cooperación, e impulsar la participación de nuevos actores.

En la X Cumbre (Panamá, 2000) se encomendó al nuevo órgano realizar un balance del sistema de cooperación Iberoamericana. Presentado en la XI Cumbre, el documento “Balance y perspectivas de la Cooperación Iberoamericana 1991-2001”, identifica las fortalezas del Sistema: el carácter multilateral; el respaldo político de las Cumbres y las reuniones sectoriales; y la creatividad y flexibilidad, que se traducen en diversidad temática. Sin embargo, existían importantes debilidades: la dispersión y descoordinación; la ausencia de procedimientos homogéneos de evaluación, control y seguimiento; la desproporción en el reparto de las cargas financieras; y la falta de visi-

²² Protocolo al Convenio para la Cooperación en el marco de las Conferencias Iberoamericanas para la constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana.

bilidad ante la opinión pública. A partir de este diagnóstico, se propuso un plan de acción para definir mejor las áreas prioritarias y alcanzar un adecuado equilibrio programático, consolidando las acciones de educación, ciencia y cultura, y abriéndose a nuevas temáticas en las que la Comunidad Iberoamericana mostraría “ventajas comparativas”, como la gobernanza democrática, las tecnologías de la información y la comunicación; el desarrollo local, la salud, o el turismo; lograr un reparto equitativo de cargas para asegurar la responsabilidad compartida, la mejora de los procedimientos operativos, y la apertura a los sectores empresariales y a la sociedad civil²³:

La creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en la XII Cumbre Iberoamericana (2002) supone una consolidación de este sistema, al otorgar al nuevo órgano mayores competencias en el ámbito político, subsumiendo en el mismo las competencias de planificación, coordinación y de gestión de la cooperación otorgadas a su antecesor.

No es reste el lugar para un análisis detallado de los programas, evolución y vicisitudes de la cooperación iberoamericana, pero cabe anotar que se ha conformado más por agregación que por diseño, en muchos casos a partir de iniciativas gubernamentales y no de los compromisos o acuerdos multilaterales emanados de las Cumbres. Se ha configurado, por ello, como un conjunto caracterizado por una gran heterogeneidad. Esta diversidad y heterogeneidad, que sin duda es un valioso activo, también ha generado importantes problemas de coordinación y armonización de procedimientos y, sobre todo, ha podido diluir la especificidad y capacidad de incidencia de la cooperación iberoamericana en el conjunto del sistema de cooperación al desarrollo.

²³ Véase Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) (2001), *Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana, 1991-2001*. Madrid, SECIB.

212

pudieran acceder a las redes científicas y los recursos financieros del Programa Marco de I+D de la Unión Europea²⁴.

En cualquier caso, este sistema de cooperación ha atendido prioritariamente a necesidades, demandas e iniciativas de la propia Comunidad Iberoamericana y de sus Estados miembros, pero no ha desarrollado todo su potencial como mecanismo de propuesta, incidencia y definición de las agendas —lo que en las relaciones internacionales se define como *agenda setting*— de la cooperación internacional al desarrollo y, en particular, de las agendas globales o de determinados actores, como la UE. Además de conformarse como sistema iberoamericano de cooperación, la Comunidad Iberoamericana se erige, ante todo, como mecanismo de concertación política y de definición de consensos en torno a la agenda global, y éste es uno de sus objetivos declarados y una de sus razones de ser. En los ámbitos que afectan a la agenda de desarrollo de los PRM, más allá de la AOD, como comercio, inversiones, reforma de la arquitectura financiera internacional o medio ambiente, energía y desarrollo sostenible, el papel de la Comunidad Iberoamericana ha sido limitado y eminentemente declarativo, no configurándose como un mecanismo efectivo de concertación de posiciones y de proyección de los intereses y valores iberoamericanos en los foros y agendas globales.

Hay algunos ámbitos que son una excepción a esta tendencia general. En primer lugar, en materia de migraciones y de derechos asociados. El diálogo y la cooperación en esta materia ha dado lugar a enfoques comunes y, sobre todo, a la adopción de instrumentos efectivos de cooperación. Si bien este diálogo no ha tenido la capacidad de influir en el diseño y aplicación de políticas migratorias que trascienden a algunos de los Estados parte —es el caso, por ejemplo, de España, con una política in-

²⁴ Véase al respecto el informe anual Balance de la Cooperación Iberoamericana, y en particular su edición 2011, disponible en <http://www.segib.org>.

tensamente “europeizada”—, sí ha logrado resultados concretos, como es el caso del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, adoptado en la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en noviembre de 2007, y que entró en vigor en mayo de 2011. Este Convenio beneficiará de manera directa a unos seis millones de inmigrantes iberoamericanos, al permitir la acumulación de las cotizaciones sociales de un país a otro, asegurando así el disfrute de las prestaciones económicas contributivas de invalidez, vejez, y las derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Este marco puede ampliarse, si así lo acuerdan los países concernidos, a las prestaciones de salud, y se plantea expresamente la posibilidad de extenderlo al ámbito de la UE.

Un segundo ámbito en el que la Comunidad Iberoamericana se ha configurado como marco de referencia para los Estados parte es el referido a la cooperación sur-sur. El Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur se inició en la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en el año 2007. Su aprobación se efectuó en el marco de la XVIII Cumbre de San Salvador, en noviembre del 2008, iniciando su andadura en 2010. El Programa cuenta con 19 países adheridos, una red de coordinadores nacionales, y con SEGIB en funciones de apoyo al Comité Técnico Intergubernamental que lo impulsa y dirige. A través de este programa, y del apoyo técnico de SEGIB, la cooperación sur-sur y triangular en el ámbito iberoamericano ha logrado importantes avances en materia de definición conceptual y operativa; de información y reporte de actividades —de los que es una muestra el excelente *Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, que se publica anualmente desde 2007—; de compilación y sistematización de experiencias y “buenas prácticas”; y de articulación, definición e incidencia de las posiciones iberoamericanas en los foros multilaterales sobre eficacia de la ayuda, como los Foros de Alto Nivel de Accra (2008) y Busan (2009).

Balance y retos futuros de la cooperación iberoamericana

La reflexión sobre el futuro de la Comunidad Iberoamericana supone un marco propicio para que la cooperación iberoamericana cuente, desde la corresponsabilidad de sus partícipes, con mayor respaldo político y los recursos adecuados, y experimente un cambio cualitativo para convertirse en un instrumento aún más relevante para construir el espacio iberoamericano, contribuir al desarrollo y la cohesión social, y a la gobernanza democrática de la globalización.

Con los elementos anteriores, es posible identificar, de manera exploratoria, algunos desafíos para la cooperación iberoamericana en sus próximos años. Serían los siguientes:

1. *La definición de una estrategia de cooperación global y de largo plazo.* La cooperación iberoamericana puede beneficiarse de las sinergias entre sus instrumentos y programas y la concertación política que es la razón de ser de la “diplomacia de cumbres”, mediante una estrategia de carácter multilateral que de sentido y coherencia al conjunto de los programas y, sobre todo, que confiera a la cooperación iberoamericana dirección política y capacidad de incidencia en los foros multilaterales y globales en los que se dirimen las cuestiones más relevantes para el desarrollo de los países parte: comercio, inversiones, migraciones, finanzas internacionales, medio ambiente y cambio climático, y la definición de las agendas y los objetivos globales de desarrollo.
2. *Una cooperación relevante para los países de renta media de América Latina.* La Comunidad Iberoamericana puede tener un papel más relevante promoviendo la especificidad, demandas y contribución potencial de los países de renta media a las agendas de desarrollo “post-ODM” que deberán definirse y promoverse a partir de 2015, evitando enfoques limitados y reduccionistas que dejen al margen a la región. Ésta ha de seguir participando en el

sistema de cooperación internacional al desarrollo como destinataria de fondos para afianzar los avances hasta ahora logrados y para hacer frente a “cuellos de botella” propios de los PRM. Pero la Comunidad Iberoamericana puede movilizar recursos propios, a partir de su experiencia y aportes en la cooperación sur-sur y triangular; reúne a actores importantes para la provisión de bienes públicos globales y regionales y para hacer frente a “males públicos” globales; y puede también hacer un aporte relevante a la gobernanza global del desarrollo. En esa labor, las Cumbres y otras instancias intermedias pueden contribuir a la definición de las agendas y las políticas en ámbitos multilaterales —Naciones Unidas, G-20...—, así como de cara a la UE, que como actor global, y donante que representa, en conjunto, más de la mitad de la AOD global, tiene un papel muy destacado en la definición de dichas agendas y metas globales de desarrollo.

3. *La centralidad de la educación, la cultura, y la ciencia y la tecnología.* En esa estrategia se deberá considerar qué prioridades y programas son más relevantes para la comunidad iberoamericana, por temática e impacto, pero a partir de la especificidad iberoamericana, y de su relevancia para los PRM. La educación, la ciencia y la cultura deben seguir siendo cuestiones prioritarias, incluyendo el uso educativo de las nuevas tecnologías, la formación de un espacio iberoamericano de educación superior.
4. *Reforzar el carácter multilateral de la cooperación iberoamericana.* El Sistema de la Cooperación Iberoamericana se ha caracterizado, en el mejor de los casos, por un “multilateralismo asimétrico”, con un peso excesivo de España que solo a partir de 2009-2010 se está reduciendo como consecuencia de la crisis económica y la drástica reducción de la cooperación española. Es necesario multilateralizar más ese ejercicio, para asegurar que tenga credibilidad y continuidad. Para ese objetivo,

el papel de la Secretaría General (SEGIB) será clave, asegurando que las decisiones se toman en mucha mayor medida en el marco multilateral. La implicación política y financiera de los países latinoamericanos debe aumentar, como expresión de la “apropiación” de los programas, asegurando un “liderazgo compartido”. La experiencia del Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur es un buen referente en este ámbito.

5. *Mayor participación de la sociedad civil y los actores descentralizados.* En contraste con el carácter intergubernamental de las Cumbres, la cooperación iberoamericana ha permitido una mayor participación de las entidades locales y los actores no gubernamentales —universidades, creadores culturales, organizaciones indígenas, científicos, empresas...— aunque haya sido de manera limitada. El potencial de cooperación de las redes de ONG, de los gobiernos regionales y locales y de otros actores políticos y sociales puede contribuir a una mayor eficacia, impacto, visibilidad, transparencia y respaldo público de la cooperación y en general del proyecto iberoamericano.
6. *Mayor relación con otros marcos de cooperación.* La cooperación iberoamericana puede promover mecanismos de coordinación y cofinanciación con otros actores con agendas concurrentes, como el Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL, la Corporación Andina de Fomento o la Unión Europea, en aras de una mayor eficacia e impacto.

